el outsider

Asignación de escaños en el Ecuador: ¿Cómo afectan en los resultados electorales?

Congressional-seats distribution in Ecuador and its importance on democracy

Miguel Ángel Villegas y Sebastián Guevara Villagrán*

*mvillegas1@estud.usfq.edu.ec | sguevarav@estud.usfq.edu.ec
Universidad San Francisco de Quito USFQ

Recibido: 03 de noviembre de 2020 | **Aceptado:** 03 de febrero de 2021
DOI: https//dx.doi.org/10.18272/eo.v6i0.2052

Resumen

Ecuador es un Estado democrático que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones, que se materializa a través del sufragio universal y directo. Por ello, cada cuatro años los ecuatorianos votan para delegar su representación y responsabilidad política del país a los partidos políticos. Varios matemáticos han propuesto alternativas para asignar los escaños bajo un principio de proporcionalidad. El Código de la Democracia, publicado en 2009, estableció Webster y D'Hondt como los métodos de asignación. Estos son importantes en la medida en que, dependiendo de la fórmula que se aplique, se altera significativamente la composición del parlamento. Esta investigación propone acercar al lector al impacto que tendrá la aplicación del método Webster en la composición del Legislativo en las siguientes elecciones, mediante la comparación y conversión de los resultados obtenidos en 2017 con el método D'Hondt con respecto al método que se aplicará a partir de 2021.

Palabras clave:

Escaño, democracia, asamblea, constitución, método

Abstract

Ecuador is a democratic State which promotes citizen participation in the decision-making process that is materialized through universal and direct suffrage. For this reason, every four years Ecuadorians cast their ballots entrusting their representation and political responsibility of the country to political parties. Several mathematicians have proposed alternatives to allocate congressional-seats under a principle of proportionality. The *Código de la Democracia* published in 2009, established Webster and D'Hondt as the allocation methods. These are important to the extent that depending on the formula that is applied significantly alters the control of the parliament. This research proposes to bring the reader closer to the impact that the application of the Webster method will have on the composition of the legislature in the following elections through the comparison and conversion of the results obtained in 2017 with the D'Hondt method with respect to the method that will be applied from 2021.

Keywords:

Congressional-seat, democracy, congress, constitution, method

1. Introducción

No importa quién vota sino cómo se cuentan los votos y quién los cuenta (Ackerman 2018). Uno de los mayores problemas desde que se fundó la República del Ecuador ha estado ligado a la gobernabilidad. Varios presidentes no han terminado su mandato constitucional debido a diversas controversias relacionadas con el fondo de la política. Sin embargo, no se ha desarrollado un debate en la sociedad concerniente a cómo organizamos el sistema electoral. Esta investigación propone analizar las consecuencias de aplicar un diferente método de asignación de escaños, considerando que la organización de la legislatura varía notablemente si se aplica una fórmula matemática diferente con la misma cantidad de votos válidos.

Esto se demostrará a través de la conversión del método D'Hondt al método Webster con respecto a los resultados de las elecciones generales de 2017. En este sentido, esta investigación propone un enfoque de análisis desde la investigación cuantitativa para acercar al lector a los conceptos ligados a la asignación de escaños. Se incluye un análisis donde se estudian los resultados de las elecciones de 2017 con conclusiones acerca de cómo hubiera sido el panorama político si se aplicaba otro método.

Dada la amplitud del tema, se ha optado por precisar el alcance de la investigación del siguiente modo: primero, se presentará un contexto, con la finalidad de explicar el panorama político contemporáneo; segundo, se expondrá un marco teórico, con la finalidad de profundizar en el estudio de algunos conocimientos necesarios para el estudio del tema; tercero, se hará un análisis cuantitativo, que incluye aplicar un diferente método de asignación de escaños en elecciones de asambleístas de 2017, y, finalmente, se presentarán los resultados de los datos de investigación y conclusiones.

2. Contexto

Las formas de gobierno responden a un proceso histórico-político. Según Norberto Bobbio, las formas de gobierno de Aristóteles se dividen

en una bipartición: por un lado, las formas puras, que son la monarquía, aristocracia y *politeia*. Por otro lado, las formas impuras: la tiranía, oligarquía y democracia; esta última era considerada impura debido a que se la entendía como el gobierno de las masas (Bobbio 1976). Ahora la democracia es una forma pura y sus decisiones se sustentan en la mayoría, al precautelar los derechos de las minorías. La democracia atravesó dos momentos; el primero, con la democracia directa, cuando los ciudadanos deliberaban las decisiones públicas en el foro. Sin embargo, este sistema enfrentó una crisis con el cambio de los métodos de producción y el acontecimiento de los siguientes factores: el trabajo remunerado, la abolición de la esclavitud, el incremento poblacional y las revoluciones. Por ello, surge como alternativa o segundo momento la democracia representativa, que establece enviar delegados a tomar decisiones en nombre de la población, ya que las prioridades de los individuos pasan a centrarse en la esfera privada.

Por añadidura, la democracia como sistema de gobierno está relacionada con los derechos liberales y políticos. En el escenario contrario, si existe el derecho al voto pero de la mano existe un sistema de mayorías y partido único, entonces ese sistema no es auténticamente democrático sino que posee una fachada de aparente democracia (Maldonado 2019). La democracia representativa que persigue la sociedad debe ir acompañada de la riqueza de debate, y en la inclusión en el marco de derechos políticos y de libertad, donde autores como Stuart Mill (2001) sostenían que la libertad de cada individuo es válida mientras no afecte a la de otro. Consecuentemente, una democracia sin el ejercicio y la garantía de los derechos fundamentales —libertad de expresión, de conciencia, entre otros— difícilmente puede ser denominada plena.

Por ello, la democracia representativa nunca ha cesado de estar en el escrutinio ciudadano más presente en cada periodo electoral. La teoría

clásica de Montesquieu sostiene la existencia de tres actos posibles y exclusivos a cada función: los administrativos, los legislativos (creación y producción de normas) y los jurisdiccionales (resolver controversias a través de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado), a cargo de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, respectivamente (Montesquieu 2002).

En 2008, el cambio constitucional de Ecuador trajo consigo una nueva distribución de poder que agregó dos funciones: de transparencia y control social, y electoral. Esta última, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral. El CNE es el organismo que se encarga de organizar y ejecutar las elecciones, y, consecuentemente, se encuentra sujeto al principio de legalidad, al igual que el resto de los poderes estatales (Guastini 2017). En este sentido, el CNE se rige por la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y la legislación especial, mejor conocida como Código de la Democracia (CD), que, a partir de su publicación en 2009, estableció Webster y D'Hondt como los métodos de asignación de escaños. Estas fórmulas matemáticas se basan en el número total de votos para la repartición de curules, utilizando diversos parámetros como divisores, territorio, etc. Los métodos de asignación de escaños no han tenido la relevancia pertinente en las discusiones de la estructura del Estado. Cabe señalar su importancia, debido a que, dependiendo del método que se aplique, varía la composición de las fuerzas políticas que integran la Asamblea. Esto se evidencia al considerar el mismo sufragio y su relación con las demás funciones del Estado, ahondando en la división de poderes.

El 84,98 % de los ciudadanos ecuatorianos reprueba la gestión de la Asamblea Nacional (Perfiles de opinión 2020). Esta función no ha estado exenta de crisis y críticas por parte de sus mandantes, por lo cual se han registrado diversos modelos parlamentarios a lo largo de la historia republicana del Ecuador, tanto sistemas bicamerales como unicamerales. Estos modelos se han visto influidos por el voto censitario, que limitaba quién podía votar (Ayala Mora 2018). Por ello, es importante centrarse en la forma que se organiza el país para enriquecer el debate y fortalecer la democracia.

3. Marco teórico

3.1 ¿Qué es un método de asignación de escaños?

Un escaño es el término utilizado para referirse a los puestos o curules de la Asamblea Nacional, que se reparten por medio de una elección entre los candidatos presentados por los partidos participantes. Por tanto, ese escaño se asignará a un asambleísta para conformar el periodo legislativo correspondiente, en representación de los votantes de la circunscripción determinada por el CNE, de acuerdo con los lineamientos de la CRE y el CD.

La función legislativa ecuatoriana se integra por 137 asambleístas, cuya obligación, por excelencia, es crear normas para incidir en el comportamiento del individuo y garantizar su convivencia en la sociedad, a la par que fiscaliza al resto de poderes estatales. Todo esto se basa en un sistema de pesos y contrapesos para asegurar la correcta división y distribución del poder (Guastini 2017). La CRE establece que la Asamblea estará conformada por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional, 2 por cada región autónoma, 2 asambleístas por cada provincia y distrito metropolitano, más uno por cada 200 000 habitantes o fracción que supere los 150 000, y 6 asambleístas por el exterior (CRE 2008).

Las fórmulas más aplicadas en Latinoamérica dividen la cantidad de votos válidos recibidos para la población y, según los resultados, se asigna un puesto según las normas orgánicas. Sin embargo, la interrogante de cómo se alcanza ese puesto resulta más compleja, pues detrás de esta se encuentran fórmulas matemáticas que aspiran a cumplir el principio de proporcionalidad (Estrella 2018). Este principio busca asegurar la participación e inclusión de la mayoría de los actores sociales que conforman la comunidad para evitar modelos totalitarios. Por lo mismo, busca que la distribución de los escaños se haga de forma proporcional al voto.

3.2 Métodos aplicados en Ecuador

3.2.1 D'Hondt

El sistema D'Hondt fue creado por un jurista del mismo nombre en 1978 y ha tenido un impacto significativo en la organización parlamentaria de todo el mundo. Este sistema se usa para asignar los escaños oficiales de manera proporcional entre los cuadros electorales de los partidos políticos. La aplicación de este método consiste en obtener el número de votos válidos que el partido político alcanzó según la circunscripción y el número de escaños establecidos. Este sistema divide el número de votos obtenidos para divisores continuos (1, 2, 3, 4, 5, etc.) y los escaños se reparten según la cantidad de votos obtenidos en la matriz. Quien haya obtenido más votos en la división de los factores ocupará las curules en la Asamblea. Se dice que este sistema beneficia a los partidos políticos grandes, por ello, el extinto Tribunal Constitucional resolvió declarar inconstitucional este método. Desde entonces, en el CD de 2009 apareció de nuevo y fue aplicado para las elecciones de asambleístas (Tribunal Constitucional 2004).

3.2.2 Webster

El sistema de asignación de escaños de Webster, también conocido como Sainte-Laguë, por el matemático que lo formuló, se basa en el principio de proporcionalidad para asignar los puestos en un parlamento. Sin embargo, la fórmula de este modelo no divide los votos válidos para divisores continuos sino impares, es decir, que del total de votos obtenidos por los partidos se divide para 1, 3, 5, 7, etc. Así se genera la matriz que servirá para determinar quién ocupará el cargo ostentado según el número de escaños disponibles. Este método es actualmente el único reconocido en la legislación ecuatoriana e influye notablemente en la distribución de curules, como se analizará en la siguiente sección.

4. Aplicación de un diferente método de asignación de escaños en elecciones para asambleístas de 2017

Recordando la hipótesis de investigación planteada en el inicio: la organización de la legislatura varía notablemente al aplicar una diferente



fórmula matemática con la misma cantidad de votos válidos, se ensayará una transformación de los resultados reales obtenidos con un método diferente para desarrollar un análisis del impacto de estos y su alteración en la conformación de la asamblea.

4.1 Resultados reales (Consejo Nacional Electoral 2017)

4.1.1 Asambleístas nacionales

i) Método Webster

TABLA 1. Resultados reales para asambleístas nacionales con método Webster

Partido	Nacionales
Movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana)	7
Partido Social Cristiano	3
Alianza CREO - SUMA	3
Fuerza EC	1
Izquierda Democrática	1
Acuerdo por el Cambio	0
Centro Democrático	0
Unidad Popular	0
Partido Sociedad Patriótica	0
Fuerza Compromiso Social	0
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante	0
Partido Avanza	0
Partido Socialista Ecuatoriano	0
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	0
Unión Ecuatoriana	0
Movimiento Concertación	0
Movimiento Político Unidos por Pastaza	0
Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente	0
Total	**15**

Fuente: Villegas et al 2020

4.1.2 Asambleístas provinciales y del exterior (Consejo Nacional Electoral 2017)

i) Método D'Hondt

TABLA 2. Resultados reales de asambleístas provinciales y del exterior

Partido	Provinciales y exterior (D'Hondt)
Movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana)	67
Partido Social Cristiano	13
Alianza CREO - SUMA	31
Fuerza EC	0
Izquierda Democrática	2
Acuerdo por el Cambio	0
Centro Democrático	0
Unidad Popular	0
Partido Sociedad Patriótica	2
Fuerza Compromiso Social	0
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante	0
Partido Avanza	0
Partido Socialista Ecuatoriano	0
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	5
Unión Ecuatoriana	0
Movimiento Concertación	0
Movimiento Político Unidos por Pastaza	1
Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente	1
Total	**122**

Fuente: Villegas et al 2020

4.2 Resultados mediante la aplicación otro método

4.2.1 Asambleístas nacionales

i) Método D'Hondt

TABLA 3. Simulación asambleístas nacionales

Partido	Nacionales
Movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana)	8
Partido Social Cristiano	3
Alianza CREO – SUMA	4
Fuerza EC	0
Izquierda Democrática	0
Acuerdo por el Cambio	0
Centro Democrático	0
Unidad Popular	0
Partido Sociedad Patriótica	0
Fuerza Compromiso Social	0
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante	0
Partido Avanza	0
Partido Socialista Ecuatoriano	0
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	0
Unión Ecuatoriana	0
Movimiento Concertación	0
Movimiento Político Unidos por Pastaza	0
Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente	0
Total	**15**

Fuente: Villegas et al 2020

4.2.2 Asambleístas provinciales y del exterior

i) Método Webster

TABLA 4. Simulación asambleístas provinciales y del exterior

Partido	Provinciales y exterior (Webster)
Movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana)	53
Partido Social Cristiano	20
Alianza CREO - SUMA	31
Fuerza EC	2
Izquierda Democrática	2
Acuerdo por el Cambio	4
Centro Democrático	0
Unidad Popular	1
Partido Sociedad Patriótica	2
Fuerza Compromiso Social	0
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante	0
Partido Avanza	0
Partido Socialista Ecuatoriano	0
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	5
Unión Ecuatoriana	0
Movimiento Concertación	0
Movimiento Político Unidos por Pastaza	1
Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente	1
Total	**122**

Fuente: Villegas et al 2020

5. Resultados de los datos de investigación

TABLA 5. Resultados de los datos de investigación no se aprobara la ley.

Partido	Total de Escaños Webster	Diferencia
Movimiento Alianza País (Patria Altiva I Soberana)	60	-14
Partido Social Cristiano	23	+7
Alianza CREO - SUMA	34	0
Fuerza EC	3	+2
Izquierda Democrática	3	0
Acuerdo por el Cambio	4	+4
Centro Democrático	0	0
Unidad Popular	1	+1
Partido Sociedad Patriótica	2	0
Fuerza Compromiso Social	0	0
Partido Adelante Ecuatoriano Adelante	0	0
Partido Avanza	0	0
Partido Socialista Ecuatoriano	0	0
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	5	0
Unión Ecuatoriana	0	0
Movimiento Concertación	0	0
Movimiento Político Unidos por Pastaza	1	0
Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente	1	0
Total	**137**	

Fuente: Villegas et al 2020

6. Resultados

El Ecuador se maneja bajo un sistema presidencialista, donde una misma persona ejerce las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno y es elegido por votación popular; esto no reduce la importancia de la Asamblea Nacional, que es la expresión de la voluntad popular, por

tanto, la representación del soberano por excelencia (Espinoza 2016). Si se considera esto, se evidencia el cambio en la correlación de fuerzas políticas dentro del Legislativo. De hecho, se comprueba la hipótesis de investigación con la aparición de partidos minoritarios que no tenían asambleístas con el método de D'Hondt, tales como Unidad Popular y la Alianza Acuerdo por el Cambio. Al mismo tiempo, se reducen 14 curules del partido mayoritario, Alianza País, y se las redistribuye. Consecuentemente, esta redistribución puede ser positiva o negativa, dependiendo del objetivo del Estado. En el Ecuador es positiva, en la medida en que promueve la participación ciudadana y permite incluir minorías en el ejercicio democrático.

De igual modo, la reducción de asambleístas de Alianza País con Webster obliga a cambiar la relación Ejecutivo-Legislativo. Esto en la medida en que el presidente depende de la función legislativa para aprobar las leyes y, como resultado del cambio de método, se evidencia que dependería con una mayoría simple con disciplina partidista. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), "se entenderá por mayoría simple el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en la sesión del Pleno; y, por mayoría absoluta, el voto favorable de la mitad más uno de las y los miembros de la Asamblea Nacional" (2009, art. 8). Ahora bien, Alianza País no hubiera contado con la mayoría absoluta para aprobar leyes orgánicas y ordinarias, como regula el art. 53 de la LOFL. Esto se puede evidenciar en la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que fue aprobada con 72 votos el 16 de mayo del 2020. Para esto, existió una mayoría de Alianza País y CREO, no obstante, en concordancia con los resultados de la simulación, en la que AP perdería 14 asambleístas, habría existido una posibilidad de que no se aprobara la ley.

7. Conclusiones

Dentro del análisis expuesto, se evidencia la relevancia de la aplicación de los diferentes métodos para asignar los escaños políticos en la organización de la Asamblea. A pesar de que la aprobación de las leyes está en manos de los legisladores, esto no reduce la responsabilidad de los ciudadanos de investigar y fomentar el debate hacia la proporcio-

nalidad, a fin de obtener una mejor representación de los ciudadanos y la participación de las minorías en el ejercicio democrático para salvaguardar los derechos de todos los ecuatorianos.

Después de analizar los resultados de la investigación con el movimiento de estas 14 curules, se puede concluir que el panorama político hubiera sido totalmente diferente. En el escenario de que Alianza País no hubiera alcanzado una mayoría absoluta en el legislativo, esto hubiera obligado a generar alianzas en el legislativo y llegar a acuerdos, en aras de la gobernabilidad interna y la aprobación de las leyes. Esto se evidencia a partir de la ruptura entre Rafael Correa y Lenín Moreno, donde Alianza País —partido de gobierno— se vio obligada a generar alianzas coyunturales con los demás partidos que integran el hemiciclo legislativo. Aunque cada método tiene sus argumentos para aplicarlo, dentro de la votación de 2017 se demostró que la aplicación de Webster beneficiaba a las minorías políticas y aseguraba una mejor dispersión del poder para evitar actitudes totalitarias.

Referencias

Ackerman, John M. 2018. *"Estalinismo Electoral." Proceso* 52.

Ayala Mora, Enrique. 2018. Evolución Constitucional del Ecuador: Rasgos históricos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

Bobbio, Norberto. 1976. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político.* México: Fondo de Cultura Económica.

Código de la Democracia. 2009. Ecuador: Asamblea Nacional.

Consejo Nacional Electoral. 2017. *Resultados Electorales. Instituto de la Democracia.*

Estrella Aguilar, Rafael. 2018. *Webster vs D'Hondt. El principio constitucional de proporcionalidad.* Cuenca: Universidad de Cuenca.

Guastini, Riccardo. 2017. *La sintaxis del derecho.* Madrid: Marcial Pons.

Ley de Elecciones. 2000. Ecuador: Congreso Nacional.

Maldonado, Mauricio. 2019. *La democracia a partir de Bobbio.* Quito: Cevallos.

Mill, John Stuart. 2001. *Consideraciones sobre el gobierno representativo.* Madrid: Alianza.

Montesquieu. 2002. *El espíritu de las leyes.* Madrid: Istmo.

Perfiles de opinión. 2020. *Calificación a la gestión de la Asamblea Nacional. entrevista,* Quito: P.O, 3.

Tribunal Constitucional. 2004. «Declaratoria de incostitucionalidad de los artículos 105 y 106.» *Registro oficial No. 282.*